

# ***A AUTONOMIA DO MUNICÍPIO BRASILEIRO***

---

***GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA***

Professor de Direito Civil da UERJ e Juiz Federal

## ***SUMÁRIO***

1. Introdução; 2. Tratamento Constitucional do Município; 3. A Autonomia do Município; 4. O Interesse Local; 5. Conclusão; 6. Referências Bibliográficas.

## ***1. INTRODUÇÃO***

Com a promulgação da Constituição Federal em 5 de outubro de 1988, um ente político-administrativo teve o reconhecimento constitucional de ser parte integrante do Estado Federal, ao lado da União e dos Estados-Membros: o Município brasileiro. Alvo de defesa contumaz de alguns publicistas já na vigência de textos constitucionais passados, finalmente o Município brasileiro passou a fazer parte da Federação brasileira. Como bem ressalta o jurista e, na época da elaboração da Constituição de 1988, Assessor de Parlamentar, José Afonso da Silva, ao comentar sobre tal constatação, assim se pronunciou: “acolhe-se, assim, a reivindicação de municipalistas clássicos, como Hely Lopes Meirelles e Cordeiro de Melo, que pleitearam com insistência e veemência a inclusão dos Municípios no conceito de nossa

Federação.<sup>1</sup> E, prossegue mais adiante, relatando que *esses autores, aliás, já sustentavam que o Município é peça essencial da nossa Federação, desde a Constituição de 1946 que o erigiu em entidade estatal de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo*. Em evento havido em comemoração ao jubileu de prata da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, o mesmo José Afonso da Silva repetiu a afirmação já transcrita, ao consignar que o saudoso Hely Lopes Meirelles *foi o primeiro a sustentar que o Município constitui peça essencialíssima da nossa Federação, afirmando que a Constituição de 1946 erigiu o Município brasileiro em entidade estatal de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo*.<sup>2</sup>

Nas palavras de Michel Temer, *a autonomia municipal, no Brasil, é realidade natural anterior à própria autonomia política dos Estados Federados*.<sup>3</sup> E, para justificar tal assertiva, lembra trecho da obra de Ataliba Nogueira, *Lições de Teoria Geral do Estado*, segundo o qual, os grupos humanos se formaram em torno de uma capela, edificada pelos colonizadores dada a sua fé cristã, no período anterior à Independência do Brasil. Naquela época, então vigoravam as Ordenações do Reino. Sucede que os aglomerados não aplicavam aqueles comandos constantes das Ordenações, talvez mesmo por desconhecer a existência dos mesmos. As regras existentes se consubstanciavam em usos e costumes conforme as necessidades locais. Dessa forma, ressalta Michel Temer, *esses aglomerados humanos dispunham a respeito dos negócios locais por meio de manifestações também locais*.<sup>4</sup> Ou seja, de fato já se praticava de forma soberana, nos núcleos populacionais formados, um governo próprio e independente em âmbito local, sem que houvesse qualquer subordinação às normas

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 5. Atual, 1989, p. 537.

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da. *Inovações Municipais na Constituição de 1988*. In: *Revista dos Tribunais* 669, p. 10.

<sup>3</sup> TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*, 6ª ed. 1989, p. 103.

<sup>4</sup> TEMER, op. cit., p. 104

jurídicas em vigor no Reino. Assim, o reconhecimento da autonomia dos Municípios pode ser atribuída à realidade natural existente desde o Período Colonial, quando da formação de vilas.

*O Município é uma instituição mais social do que política, mais histórica do que constitucional, mais cultural do que jurídica* (Pedro Calmon).

O escopo do presente trabalho é cuidar das alterações constitucionais no tratamento do Município brasileiro como parte integrante da Federação acentuando a importância e relevância de tal ente para o crescimento nacional, além de procurar demonstrar as nobres atribuições municipais quanto ao bem-estar daqueles que habitam o Município, individualmente, e de todo o grupo social. Daí a escolha do tema *a autonomia do Município brasileiro*.

Para melhor compreensão do assunto, oportuna se faz a referência à Federação, ou ao Estado Federal. Como é sabido, o Estado Federal tem como época de surgimento o ano de 1787 com o advento da Constituição norte-americana daquele ano, quando houve a agregação dos treze Estados independentes que cederam à União a organização total, e a soberania, sendo certo que os Estados agregados, reservando para si mesmos suas autonomias, formaram os Estados Unidos da América. Tal Estado Federal, aliás, é exemplificado pela doutrina como sendo hipótese do *federalismo por agregação*. O *federalismo por segregação*, ao contrário do primeiro, é aquele que o Estado Unitário, em obediência a imperativos políticos e de eficiência, se descentraliza, gerando Estados autônomos, porém, sem soberania.

Sem pretender traçar maiores comentários sobre a Federação, por não ser o objeto do trabalho, conveniente se faz a referência ao trecho de artigo publicado pelo Ministro Carlos Mário da Silva Velloso, para quem ... *o Estado Federal tem evoluído, tem sofrido transformações: o federalismo dual cedeu lugar ao federalismo cooperativo, caracterizando-se o primeiro pela existência de dois campos de poder, ou melhor, dois governos independentes e soberanos: o da União e os dos Estados; o segundo, que se verifica atualmente, é o federalismo cooperativo, em que há o*

*desenvolvimento de atividades nacionais, em que a União e os Estados colaboram entre si, planejam juntos a solução de problemas econômicos e sociais.*<sup>5</sup> A estrutura do Estado Federal é complexa, porquanto nessa estrutura coexistem o princípio unitário e o princípio federativo. Melhor dizendo, o Estado Federal é, ao mesmo tempo, um só Estado, o que o distingue da Confederação de Estados, mas compreende uma pluralidade de Estados vinculados pelo laço federativo, e nisso ele se diferencia do Estado unitário. *Estado Federal é, na verdade, forma de descentralização do poder, de descentralização geográfica do poder do Estado. Constitui técnica de governo, mas presta obséquio, também, à liberdade, pois toda vez que o poder centraliza-se num órgão ou numa pessoa, tende a tornar-se arbitrário.*<sup>6</sup> A técnica de descentralização do poder associada à descentralização territorial reforça o sistema democrático, garantindo maior proteção à liberdade.

São características do Estado Federal, segundo a ordem apresentada pelo Ministro Velloso: a) *a repartição constitucional de competências; quer dizer, as competências da União e dos Estados-Membros devem estar na Constituição;* b) *a autonomia estadual, que compreende a auto-organização, no sentido de que os Estados elaboram as suas Constituições e as suas leis, observados, entretanto, os princípios inscritos na Constituição Federal, pelo autogoverno e pela auto-administração;* c) *a participação do Estado-Membro na organização da Federação ou na formação da vontade federal, o que ocorre com a existência de uma Câmara de Representantes dos Estados – o Senado, no caso brasileiro, por exemplo – e pela possibilidade de os Estados-Membros, por suas Assembléias, apresentarem proposta de emenda constitucional;* d) *a discriminação constitucional das rendas tributárias, ou a repartição constitucional da competência tributária entre os componentes do Estado Federal, estabelecendo-se, outrossim, com a finalidade de corrigir desvios*

---

<sup>5</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *Temas de Direito Público*, 1994, p. 361.

<sup>6</sup> VELLOSO, op. cit., p. 363.

*e viabilizar o federalismo de cooperação, uma boa distribuição da receita tributária.*<sup>7</sup> No caso brasileiro, atualmente, não há mais qualquer dúvida de que os Municípios passaram a compor tal quadro federativo, mormente após a Constituição Federal de 1988, que dotou o ente municipal de poderes e atribuições até então não consideradas.

Cumprе recordar que, oficialmente, a Federação brasileira surgiu juntamente com a República através do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, com a Revolução Republicana e Federalista, sendo certo que o federalismo brasileiro teve origem em razões de ordem histórica, geográfica e mesmo ideológica. Lembra Maria Helena Ferreira da Câmara que: *desde os tempos coloniais, com os primeiros sistemas administrativos adotados por Portugal, como as feitorias, as capitanias hereditárias e, até mesmo as governorias-gerais, o processo de descentralização aqui foi implantado.*

Vale ressaltar que certos fatores como o surto de desenvolvimento industrial, o avanço tecnológico e do setor de telecomunicações e transportes, além do, principalmente, movimento do êxodo rural, com a completa alteração do quadro populacional cidade-campo, impulsionaram o crescimento vertiginoso de vários Municípios brasileiros, para não dizer a sua grande maioria, o que demandou uma reformulação do tratamento a respeito da questão urbana no nosso País. O atual texto constitucional, atento a todas essas alterações que se refletiram no campo jurídico, de forma expressa incluiu os Municípios como partes integrantes da Federação, e ao estabelecer a repartição de competências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, adotou a técnica de enumerar os poderes da União, deixando os remanescentes aos Estados-Membros, além de enunciar, de forma explícita, os poderes dos Municípios, já que *no caso brasileiro, são componentes do Estado Federal: a União, os*

---

<sup>7</sup> VELLOSO, op. cit. p. 366.

*Estados, o Distrito Federal e os Municípios (Constituição Federal, arts. 1º e 18).*<sup>8</sup>

Feitas estas breves considerações introdutórias, conveniente se faz passar à análise da Constituição Federal de 1988, nos aspectos relativos ao Município. Senão vejamos:

## **2 – TRATAMENTO CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO**

Com efeito, a Constituição da República em vigor é pródiga no tratamento dispensado ao Município brasileiro. E, não poderia ser de outra forma dada a existência de condições mais do que necessárias para o reforço e engrandecimento de tal ente constitucional no panorama nacional. Dessa forma, o reconhecimento de que os Municípios são partes integrantes da Federação apenas é o começo de uma série de inovações quanto à Municipalidade. Nas palavras do festejado José Afonso da Silva, *a Constituição de 1988 modifica profundamente a posição dos Municípios na Federação, porque os considera componentes da estrutura federativa. Realmente, assim o diz em dois momentos. No art. 1º declara que a República Federativa do Brasil é formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios, e do Distrito Federal. No art. 18 estatui que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, dos termos desta Constituição.*<sup>9</sup>

Assim, de acordo com o texto constitucional em vigor, o Município integra a Federação, como entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira. Como já dito, trata-se de reivindicação antiga do administrativista Hely Lopes Meirelles que, com uma excelente visão jurídica, já considerava tal circunstância antes mesmo da promulgação da atual Carta Constitucional. Oportuna se faz a

---

<sup>8</sup> VELLOSO, op. cit. p. 370.

<sup>9</sup> SILVA. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 536

transcrição de suas palavras a esse respeito: *O Município brasileiro é entidade estatal integrante da Federação. Essa integração é uma peculiaridade nossa, pois em nenhum outro Estado Soberano se encontra o Município como peça do regime federativo, constitucionalmente reconhecida.*<sup>10</sup> E, complementando o seu raciocínio, dizia o saudoso jurista: *dessa posição singular do nosso Município é que resulta a sua autonomia político-administrativa, diversamente do que ocorre nas demais Federações, em que os municípios são circunscrições meramente administrativas.*

Em artigo publicado tratando da questão ambiental relacionada ao Município, as Procuradoras do Município de São Paulo, Maria Sylvia Ribeiro Pereira Barreto e Maria Lúcia Correia, também enfatizaram tal particularidade, conforme se depreende da leitura do seguinte trecho: *a nova Constituição Brasileira, em seu art. 1º, acolheu definitivamente a figura do Município como entidade federativa, fixando-lhe competências (art. 30) e assegurando-lhe autonomia política, administrativa e financeira (arts. 18 e 156).*<sup>11</sup> E, conjuntamente, repetiram: *trata-se de uma peculiaridade da federação brasileira.* No mesmo sentido é a orientação do também Procurador do Município do Rio de Janeiro, Marco Antonio Ferreira Macedo, segundo a qual ... *O Município, na Federação brasileira, é pessoa política, entidade alçada ao patamar econômico constitucional de componente da República Federativa.*<sup>12</sup>

É de se observar que a constatação de que o Município brasileiro já fazia parte da Federação como ente político autônomo antes do advento do atual texto constitucional era refutada por vários doutrinadores. Hoje, porém, toda e qualquer dúvida acerca de tal questão não mais pode subsistir. *Seja pela positivação*

---

<sup>10</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 1989, p. 671.

<sup>11</sup> BARRETO, Maria Sylvia Ribeiro Pereira. *O Município e a Questão Ambiental*. In: *Revista dos Tribunais* 670, p. 231.

<sup>12</sup> MACEDO, Marco Antonio Ferreira. *Breves considerações acerca da competência tributária Municipal*. *Revista dos Tribunais* 683, p. 242.

*constitucional, seja pela importância histórica do municipalismo na implantação da colônia, estamos convencidos, à sociedade, de sua posição como entidade federativa, e não simples unidade territorial dotada de autonomia político-constitucional.*<sup>13</sup>

Note-se que, na vigência da Constituição Federal de 1967 com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, Manoel Gonçalves Ferreira Filho já ensinava que *Município, no Direito Constitucional brasileiro em vigor, é entidade política, de existência prevista como necessária, com autonomia e competência mínima rigidamente estabelecida,*<sup>14</sup> ressaltando que aquele texto já considerava a Municipalidade como entidade preexistente e mesmo necessária, porquanto lhe conferia competência no art. 15, e lhe distribuía rendas no art. 24. *Com os primeiros albores da Carta Magna de 1988, pudemos desde logo, verificar a integração da capacidade política do Município, ou seja, a autonomia municipal se fez plena por intermédio das mãos do constituinte.*<sup>15</sup>

Para finalizar a análise desse aspecto tão importante do município brasileiro, oportuna é a citação do entendimento de Celso Ribeiro Bastos, em obra também editada antes do advento da atual Constituição: *O Município é contemplado como peça estrutural do regime federativo brasileiro pelo Texto Constitucional vigente, ao efetuar a repartição de competência entre três ordens governamentais diferentes: a federal, a estadual e a municipal.*<sup>16</sup>

À evidência, o reconhecimento constitucional de que o Município integra a estrutura da Federação brasileira implicou a outorga de capacidades e competências ao ente federativo, daí a precisa observação de José Afonso da Silva: *A inclusão do Município na estrutura da Federação teve que vir acompanhada*

---

<sup>13</sup> MACEDO, op. cit. p. 242

<sup>14</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, 14ª ed., 1985, p. 65.

<sup>15</sup> MACEDO, op. cit. p. 243.

<sup>16</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 10. Atual, 1988, p. 119.



*de conseqüências, tais como o reconhecimento constitucional de sua capacidade, de auto-organização mediante cartas próprias e a ampliação de sua competência, com a liberação de controles que o sistema até agora vigente lhes impunha, especialmente por via de leis orgânicas estabelecidas pelos Estados.*<sup>17</sup> O atual sistema constitucional guindou os Municípios, indubitavelmente, à categoria de entidades autônomas, titulares de competências e organizações próprias.

Prosseguindo na análise do tratamento constitucional do Município brasileiro, é válida a lembrança que até o advento da Magna Carta ora em vigor, as municipalidades somente tinham o reconhecimento constitucional de possuírem governo próprio e competência exclusiva correspondente à parcela mínima no que se refere à sua atuação, fiscalização e regulação normativa. Por força do art. 18, c/c art. 29, ambos da Constituição Federal, a autonomia municipal foi assegurada em sua plenitude, posto que o texto atual prevê o poder de auto-organização pelo Município, além do governo próprio, com competências exclusivas ampliadas. A autonomia municipal será oportunamente analisada (item 3), sendo oportuna, por ora, a referência de que ela envolve quatro capacidades: de auto-organização, de autogoverno, de autolegislação (ou capacidade normativa própria) e de auto-administração.

O art. 29 da Constituição da República, reza que: *o Município se regerá por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição do respectivo Estado.* A tradição constitucional, até então, nunca se referira a tal regra, tratando-se de norma inovadora, em atendimento aos anseios e à própria realidade nacional. Antes, porém, não era assim que ocorria. Até 1988, os Municípios eram organizados pelos seus respectivos Estados conforme leis orgânicas de competência estadual. Somente no Rio Grande do Sul houve insurreição a tal

---

<sup>17</sup> SILVA, op. cit. p. 537.

prática, já que naquele Estado cada Município já tinha sua própria lei orgânica, elaborada pela respectiva Câmara Municipal. É certo que a Constituição Federal enumerou algumas matérias que necessariamente devem ser tratadas na Lei Orgânica Municipal, podendo ser lembradas as seguintes: *a) a posse do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores e seus compromissos; b) a inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato, na circunscrição do Município; c) proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto na Constituição Federal para os membros do Congresso Nacional e, na Constituição do respectivo Estado, para os membros da Assembléia Legislativa; d) organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal; e) cooperação das associações representativas de bairro com o planejamento municipal; f) iniciativa legislativa popular sobre matéria de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através da manifestação de pelo menos cinco por cento do eleitorado; g) perda do mandato do prefeito, incluindo como uma de suas causas o fato de ele assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V.*<sup>18</sup>

As competências próprias incumbidas ao Município, na ordem constitucional brasileira, estão previstas no art. 30. Todas as competências ali enumeradas se relacionam à administração pública no tocante ao interesse local. Nas palavras de Michel Temer,<sup>19</sup> *caracterizada a matéria como sendo de interesse local do Município só o legislador municipal dela poderá cuidar. É de competência exclusiva municipal legislar sobre assuntos de interesse local*, estando aí incluída a legislação financeira e tributária no que toca aos tributos de sua titularidade. De se notar que a Constituição atual substituiu a expressão *peculiar interesse* por *interesse local*, o que será objeto de análise oportunamente.

---

<sup>18</sup> SILVA, op. cit. pp. 539/540.

<sup>19</sup> TEMER, op. cit. p. 105.

Outrossim, compete ao Município *suplementar a legislação federal e a estadual no que couber*. José Afonso da Silva anota, relativamente a tal dispositivo, que *aí, certamente, competirá aos Municípios legislar supletivamente sobre: 1) proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; 2) responsabilidade por dano ao meio ambiente, do consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico local; 3) educação, cultura, ensino e saúde no que tange à prestação desses serviços no âmbito local; 4) direito urbanístico local etc...*<sup>20</sup> Além disso, *cumprir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas; criar, organizar e suprimir distritos; organizar e prestar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão os serviços públicos de interesse local; manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; prestar serviços de atendimento à saúde da população; promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico, cultural local, dentre outras competências*.

O art. 169, § 5º, da Constituição da República, também possibilita aos Municípios a manutenção de guardas municipais destinados à proteção das instalações e dos serviços municipais, sendo, no entanto, mera faculdade, e não dever jurídico.

Importante, ainda, é a competência municipal quanto à política urbana de ocupação, utilização e fruição do solo urbano. A Magna Carta reservou um capítulo específico à política de desenvolvimento urbano, estabelecendo o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, e atribuiu a responsabilidade por tal política aos Municípios, que deverá observar *diretrizes gerais fixadas em lei federal* (art. 21, inc. XX, do texto). O § 1º, do art. 182, da Lei Maior, estabeleceu que *o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte*

---

<sup>20</sup> SILVA, op. cit. p. 540.

*mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Cuida-se de matéria que envolve interesse local por excelência, em virtude da influência na vida dos indivíduos considerados particularmente, e de todo o grupo social que habita naquela área. Daí a atribuição ao Município nesse campo. A utilização do solo urbano fica sujeita às determinações de leis urbanísticas e do plano urbanístico diretor; isto decorre do disposto no art. 182 quando faculta ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios, impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.*<sup>21</sup>

Vê-se, portanto, que a Carta Constitucional em vigor alterou profundamente o tratamento do Município Brasileiro, em coerência com o entendimento mais evoluído sobre questões de alta relevância, podendo ser dito que *ao Município, efetivamente, foi conferida grande importância dentro da Federação Brasileira, com atribuições e competência legislativa à altura dessa importância, para o planejamento de seu desenvolvimento e a limitação aos excessos porventura ocorrentes.*<sup>22</sup> Ou, como mencionou resumidamente José Afonso da Silva, *inegavelmente, os Municípios saíram bastante fortalecidos pela Constituição que lhes conferiu, sem dúvida, uma posição de destaque no sistema federativo brasileiro.*<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> SILVA, op. cit. p. 684.

<sup>22</sup> BARRETO, op. cit. p. 235.

<sup>23</sup> SILVA, op. cit. p. 544.

### 3. A AUTONOMIA DO MUNICÍPIO

Na vigência do texto constitucional passado, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao tratar das denominadas *descentralizações do Estado Brasileiro*, prelecionava que *autonomia significa etimologicamente autogoverno (mais exatamente, governo de si próprio de acordo com regras por si próprio estabelecidas). Mas na linguagem usual do direito público, significa governo de si próprio dentro de um âmbito fixado (e limitado) por um poder mais alto, o poder soberano.*<sup>24</sup> No mesmo sentido, Celso Ribeiro Bastos definia autonomia, ao expor que ela *significa capacidade ou poder de gerir os próprios negócios dentro de um círculo prefixado pelo ordenamento jurídico que a embasa.*<sup>25</sup>

Reconhecia-se a autonomia municipal, com limitações não somente nas Constituições Federal e Estadual respectivas. Não era possível ao Município se auto-organizar. Ou seja, não eram as autoridades municipais quem elaboravam o documento que traçava toda a organização político-administrativa municipal, bem como os princípios, objetivos e diretrizes que deviam ser adotados pela municipalidade. *Os Municípios, embora assemelhados aos Estados-membros e à União, no que toca à fruição de competências próprias, em caráter autônomo, garantidas pela Constituição Federal, apresentam uma nítida particularidade no pertinente a sua organização política: ela não é feita por documento próprio, mas sim por leis editadas pelo Estado-membro em que se encontram; por organização política deve-se entender a criação de órgãos mínimos e das regras básicas a serem adotadas pelo Município.*<sup>26</sup> Competia, segundo a doutrina majoritária, aos Estados-Membros dotar o Município de seus órgãos essenciais (Poder Legislativo e Executivo), fixar suas

---

<sup>24</sup> FERREIRA FILHO, op. cit. p. 62.

<sup>25</sup> BASTOS, op. cit. p. 119.

<sup>26</sup> BASTOS, op. cit. p. 122.

competências e as regras que deveriam obedecer no relacionamento entre eles.

Recorde-se, ainda, que nas capitais dos Estados, e de Municípios das estâncias hidrominerais, além daqueles declarados por lei federal *de interesse da segurança nacional*, não havia eleição do Prefeito, o que importava na nomeação de pessoas pelo Governador e, em alguns casos, com prévia aprovação da Assembléia Legislativa ou do Presidente da República. Assim, o município era considerado autônomo, ou seja, *tinha poder de autodeterminação dentro de barreiras que não estabelecia*. Tal autonomia, contudo, não se assemelhava àquela relativa aos Estados-Membros, posto que, *na estrutura federativa brasileira, a autonomia do Estado federado importa em auto-organização: cada Estado federado se rege por uma Constituição que o seu Poder Constituinte estabelece*.<sup>27</sup> E, a autonomia municipal não compreendia auto-organização: era a lei estadual que, observando os preceitos constitucionais federais e estaduais, fixava a organização municipal, nos pontos fundamentais.

Ressalte-se, no entanto, que mesmo antes do advento da Constituição de 1988, não era pacífico tal entendimento. Atribuía-se, à unanimidade, a auto-administração e o autogoverno ao Município brasileiro, mas, por maioria, não se reconhecia a capacidade de auto-organização. Nas palavras de Michel Temer, *a maioria propendia pela afirmação de que a organização municipal era fornecida por lei estadual*.<sup>28</sup> Dalmo de Abreu Dallari era uma das poucas vozes dissonantes, conforme se observa pela leitura do seguinte trecho de artigo publicado:

*Em minha opinião, é uma exorbitância dos Estados a elaboração de leis orgânicas municipais. Na verdade, a Constituição não deu competência aos Estados para organizar os Municípios. Ela deu aos Municípios competência para se organizarem. E mais: esta afirmação muito clara, de que a organização municipal será variável segundo as peculiaridades*

---

<sup>27</sup> FERREIRA FILHO, op. cit. p. 62.

<sup>28</sup> TEMER, op. cit. p. 106.

*locais parece afastar definitivamente a hipótese de uma lei estadual que estabeleça uma organização padrão para todos os Municípios do Estado. Nem seria possível cogitar-se, no caso de São Paulo, por exemplo, de uma lei orgânica que oferecesse 571 padrões de organização municipal, para que, em cada caso, se considerassem as peculiaridades locais.*<sup>29</sup>

Outro renomado constitucionalista, Michel Temer, também se opunha à corrente majoritária, ao ressaltar que *era inquestionável a competência do Município para editar lei organizadora de sua estrutura política, devendo obediência exclusiva aos preceitos constitucionais que a ele se refiram*, lembrando que, *além dos princípios explícitos, outros, implícitos, que permeavam o Texto Constitucional, também haviam de ser obedecidos: assim, os referentes ao princípio republicano, ao processo legislativo, à asseguaração dos direitos individuais e aos preceitos atinentes à formulação tributária (da anualidade, da legalidade e da igualdade).*<sup>30</sup> Como retrato dessa orientação que, como já dito, era minoritária, os Municípios do Rio Grande do Sul elaboraram suas leis orgânicas, e em nenhum momento foi levantada a inconstitucionalidade dessas leis. O art. 14, parágrafo único, da Constituição revogada, ao conter a expressão *variável segundo as peculiaridades locais*, tinha como correta interpretação aquela que confiava aos próprios Municípios a formulação de sua organização.

A discussão doutrinária, então existente, desapareceu com o advento da vigente Carta Constitucional, sendo certo que, segundo Michel Temer, o disposto no art. 29 teve por fundamento extirpar qualquer dúvida sobre tal questão. Desse modo, está expressamente consignado que o Município será regido por Lei Orgânica aprovada pela Câmara dos Vereadores que, como se sabe, representa o Poder Legislativo Municipal.

---

<sup>29</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Auto-organização do Município*. In: Revista de Direito Público 37, p. 297.

<sup>30</sup> TEMER, op. cit. p. 107.

A autonomia municipal, hodiernamente, na sua inteireza, vem assegurada nos arts. 18 e 29, da Constituição Federal, e se consubstancia no poder de gerir seus próprios negócios dentro do âmbito fixado pela própria Constituição Federal, compreendendo as capacidades de: a) auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria; b) autogoverno, pela eletividade do Prefeito e Vereadores; c) normatividade própria, ou capacidade de auto-legislação, mediante a competência de legislar sobre áreas que lhe são reservadas; d) auto-administração, administração própria, para organizar, manter e prestar os serviços de interesse local.<sup>31</sup> A doutrina reconheceu nessas quatro capacidades a denominada autonomia política na sua inteireza (capacidades de auto-organização e de autogoverno), a autonomia normativa (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), a autonomia administrativa (administração própria e organização dos serviços locais) e a autonomia financeira (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas).

Oportuna a observação de José Afonso da Silva: *Cumpra observar que a autonomia, que o sistema da Constituição de 1988 outorga ao Município, contém uma qualificação especial que lhe dá um conteúdo político de extrema importância para a definição de seu status na organização do Estado brasileiro, inteiramente desconhecido do regime constitucional anterior. Realmente, o reconhecimento da autonomia municipal tinha um sentido remissivo. Quer dizer, a Constituição, até a superveniência da Carta Magna vigente, remetia aos Estados o poder de criar e organizar seus Municípios. O dito sentido remissivo consistia em determinar aos Estados que, ao organizar seus Municípios, lhes assegurassem, a autonomia, mas apenas quanto à capacidade de auto-administração, autolegislação e autogoverno. Ao fazê-lo, os Estados haviam de respeitar a autonomia assegurada na*

---

<sup>31</sup> SILVA. *Inovações Municipais na Constituição de 1988*, p. 11.



*Constituição Federal em termos genéricos relativos ao peculiar interesse local.*<sup>32</sup>

Ou seja, segundo tal orientação, a diferença entre a autonomia municipal anterior à Magna Carta de 1988 e a posterior se resumia à direção daquele ente constitucional responsável pela organização da municipalidade. Enquanto no primeiro caso, as normas da Constituição Federal se dirigiam aos Estados-Membros que tinham a *obrigação* de organizar e não somente criar os municípios no âmbito territorial que lhes era afeto, hoje em dia não existe mais tal *obrigação*. Ou melhor, ela passou a ser do próprio Município. Atende-se que a criação dos novos Municípios, de acordo com o § 4º, do art. 18, do texto constitucional, continua sendo atribuição dos Estados-Membros, que deverão fazê-lo por lei estadual, observados os requisitos previstos em lei complementar estadual *como população mínima, receita tributária, área, dependendo de consulta à população diretamente interessada, através de plebiscito*. Mas uma vez criado o Município, a este incumbe a capacidade de se auto-organizar, de definir suas competências, a estrutura e atribuições do governo local e os respectivos limites, observando-se as normas e os princípios da Constituição Federal e da Estadual, naquilo que couber. Hodiernamente, as normas constitucionais que tratam da autonomia municipal são direcionadas aos próprios Municípios, a partir da Constituição Federal, que lhes dá o poder de auto-organização além do conteúdo mínimo de sua Lei Orgânica e de suas competências exclusivas, comuns e suplementares, *arts. 23, 29, 30 e 182*.

O significado prático da autonomia municipal é que o Estado-Membro, em termos municipais, teve sua atuação limitada apenas aos aspectos expressamente arrolados na Constituição Federal, como os relativos a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios e a intervenção municipal. Não poderá existir atuação dos Estados-Membros sobre os Municípios fora dos limites constitucionais. Fortaleceu-se, mais uma vez, a

---

<sup>32</sup> SILVA, op. cit., p. 11.

figura da Municipalidade, dentro de uma noção de federalismo cooperativo, em que os entes gozam de *status* assemelhado, ou mesmo idêntico.

Marco Antonio Ferreira Macedo observou a mesma situação: *Antes do advento da Carta Constitucional de 1988, o conceito de autonomia municipal se resumia em capacidade de autogovernar-se e passe de competências exclusivas; assim traduzia-se a autonomia municipal na coletividade do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores, e ainda a aptidão de estabelecer normas jurídicas, por direito próprio, nas áreas traçadas na Constituição.*<sup>33</sup> E, mais adiante, ao tratar da alteração havida, anotou: *O Município passou a ser regido por Estatuto próprio, a Lei Orgânica que, por assim dizer, constitui-se uma espécie de Constituição Municipal; a competência tributária municipal é originária, conferida diretamente pela Constituição, sendo certo que os Municípios têm direito subjetivo à autonomia, e, destarte, ao pleno e livre exercício de suas competências tributárias.*

A seu turno, o Ministro Carlos Mário da Silva Velloso, em artigo publicado acerca do tema, anota que *a autonomia municipal, na Constituição de 1988, caracteriza-se pela auto-organização: os Municípios elaboram a sua lei orgânica e as suas próprias leis (CF, arts. 29 e 30, I e II); pelo autogoverno: os Municípios elegem o seu Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores (CF, art. 29 e incisos); e pela auto-administração: os Municípios têm administração própria, embasada nas suas leis e organizam os seus serviços, instituem, arrecadam e fiscalizam as suas receitas (CF, art. 30, III e IX, art. 31).*<sup>34</sup> Consoante orientação do próprio Ministro, deve ser entendida no âmbito da autonomia municipal a competência municipal para criar, organizar e suprimir distritos, com a observância da legislação estadual (art. 30, inc. IV, da Constituição Federal) e a faculdade de promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e

---

<sup>33</sup> MACEDO, op. cit., p. 242

<sup>34</sup> VELLOSO, op. cit. p. 380.

controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30 inc. VIII, da Lei Maior).

No âmbito da competência normativa municipal, que integra a sua autonomia, deve ser observado mandamento constitucional que prevê a obrigatoriedade da edição do Plano Diretor, como instrumento para a política de desenvolvimento urbano, pelos municípios cuja população supere a marca de vinte mil habitantes. A obrigatoriedade da elaboração do plano Diretor para aqueles Municípios através da lei municipal elaborada pelas autoridades locais é de tal importância que, a Assembléia Constituinte, inclusive, elencou o rol de medidas passíveis de adoção para o implemento do objetivo fundamental do bem comum. São elas: a) o parcelamento e a edificação compulsórios; b) o imposto progressivo no tempo sobre a propriedade predial e territorial urbano; e c) a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Mais uma vez aqui, a Constituição reforça o federalismo cooperativo, ao prever a necessidade do Governo Federal editar lei para a aplicação daquela regra constitucional, art. 182, § 4º, da Lei Maior.

Maria Sylvia Pereira Barreto e Maria Lúcia Correia apresentaram trabalho, no qual sustentam, dentro da competência normativa municipal, a possibilidade de os Municípios suplementarem as legislações federal e estadual (art. 30, inc. II, da Constituição Federal) sobre o meio ambiente, no âmbito do interesse local, justificando esse entendimento nos seguintes termos: *"... a competência municipal, nos termos do art. 23 da Constituição Federal, é comum à da União, dos Estados e do Distrito Federal para: - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; - preservar as florestas, a fauna e a flora,"*<sup>35</sup> sendo que em virtude da atuação conjunta dos três entes político-constitucionais na solução dos problemas ambientais, é perfeitamente possível a legislação suplementar no âmbito municipal, observadas as

---

<sup>35</sup> BARRETO, op. cit. p. 234.

peculiaridades locais. Noticiam, as Procuradoras do Município de São Paulo, que “... no XX Congresso Nacional de Municípios, promovido em 1976 pela Associação Paulista de Municípios, pugnou-se, em tese acolhida por unanimidade, pelo alargamento da competência legislativa dos Municípios, com o seguinte enunciado: A necessidade de modificação do parágrafo único, do art. 8º da Constituição, através de Emenda à Constituição, no sentido de se ampliar, expressamente, a competência supletiva ali prevista, aos Municípios, ampliando-se, também a competência supletiva sobre as matérias das alíneas h e i do item XVII do art. 8º da Constituição, especialmente para legislar sobre jazidas, minas, florestas, caça, pesca, ar, existentes no âmbito local e peculiares aos problemas do meio ambiente (Helita Barreira Custódio – *Autonomia dos Municípios na Preservação Ambiental*), e, por entenderem que a Carta Constitucional de 1988 permite a suplementação da legislação federal e estadual em sentido amplo pelos Municípios, afirmam que parece ter sido disciplinada a sua (do Município) competência legislativa, atendendo às expectativas manifestadas sobre a matéria.

A Lei Orgânica do Município de São Paulo, consoante o relato das Procuradoras daquele ente político-constitucional, contém normas disciplinadoras da questão relativa ao meio ambiente, buscando tornar efetivas as diretrizes previstas na Constituição Federal, além de promover a regulamentação de matérias relacionadas ao tema. A atuação do Município justifica-se na medida em que nem sempre os parâmetros lançados pelas normas federais e estaduais estarão ajustadas à realidade sanitária e ambiental da coletividade local,<sup>36</sup> concluem as municipalistas. Note-se que tal orientação reflete o crescimento da importância da autonomia municipal, possibilitando aos estudiosos nos assuntos diretamente ligados aos interesses locais tecerem comentários a respeito da ideal atuação dos Poderes Municipais, no atendimento aos fins sociais da cidade. O traço da autonomia municipal fortificou-se com o advento da Constituição Federal de 1988, indubitavelmente. O estabelecimento da obrigatoriedade da edição

---

<sup>36</sup> BARRETO, op. cit. p. 237.

de Leis Orgânicas Municipais, pelo art. 29 do texto constitucional, se consubstancia em estímulo e reforço à autonomia municipal, posto que as municipalidades, no âmbito próprio, podem tecer regramentos acerca de assuntos e questões de preponderante interesse local.

O entendimento de que a competência municipal, por força da autonomia, não se restringe ao elenco previsto no art. 30, da Constituição Federal, vem prevalecendo no meio jurídico. Toda e qualquer questão que envolva o interesse local de forma preponderante e específica deve ser disciplinada, ou pelo menos objeto de cuidado pelas autoridades municipais. *Aos preceitos gerais definidos pelo próprio art. 29 da Constituição Federal, ao tratar da elaboração das Leis Orgânicas Municipais, aliam-se os princípios constitucionais (federais e estaduais) e a competência delimitada pelo art. 30, o que certamente não exclui a previsão de hipóteses cujo conteúdo se identifiquem com as matérias ali elencadas.*<sup>37</sup>

Outro tema que deve ser incluído no estudo da autonomia municipal é aquele referente às infrações político-administrativas dos agentes políticos municipais (Prefeito, Vice-Prefeito) e o respectivo processo perante a Câmara Municipal. A capacidade de auto-organização municipal, decorrente do art. 29, já referido, inclui a competência para definir as infrações político-administrativas dos agentes políticos.

Inicialmente, oportuna se faz a distinção entre crimes de responsabilidade e infrações político-administrativas. Os crimes de responsabilidade do Prefeito são espécies de delitos penais, na verdade, crimes especiais de natureza funcional e, por isso, a competência legislativa para defini-los e cominar sanções penais pertence exclusivamente à União Federal, de acordo com o disposto no art. 22, inc. I, do texto constitucional, tal como acontece relativamente aos crimes de responsabilidade do Presidente da República (art. 85, parágrafo único, da Constituição Federal). Já as infrações político-administrativas não são, pelo

---

<sup>37</sup> BARRETO, op. cit. pp. 231/232.

próprio nome, delitos ou infrações penais. Elas dizem respeito à conduta ético-governamental do prefeito, cuja verificação, apuração e julgamento se realizam através de um procedimento político-administrativo, e não por via de um processo penal, e gera como consequência a aplicação de uma sanção política consistente na cassação do mandato do Prefeito infrator. Tais infrações não conduzem à aplicação de pena criminal.

Como bem acentua José Afonso da Silva, *os arts. 4º e 5º do Decreto-lei nº 201/67 contêm matéria de competência das leis orgânicas municipais, que, agora, por força do art. 29 da Constituição Federal de 1988, constituem o conteúdo basilar do princípio da autonomia dos Municípios, fundamento impostergável da capacidade de auto-organização local.*<sup>38</sup> A infringência dos citados dispositivos legais ao princípio da autonomia municipal, contido no art. 29 do texto da Lei Maior, faz com que sejam eles desconsiderados em virtude do princípio da supremacia constitucional, ou também denominado da hierarquia das leis. Com o reconhecimento constitucional de que os Municípios têm o poder de se auto-organizar, através de leis orgânicas próprias (*Constituições Municipais*), a previsão a respeito da definição das infrações político-administrativas bem como sobre o procedimento a ser adotado, e forma de julgamento, se inclui no âmbito de matérias que deve conter a Lei Orgânica Municipal. Não é incumbência da União, doravante, definir tais infrações, e muito menos o procedimento e forma de julgamento a serem adotados. *De fato, não cabe à União definir essas infrações nem seu processo (rectius, procedimento).* Nem a eles faz menção a Constituição Federal, nem teria que fazê-lo, explicitamente, já que, dando poder de auto-organização aos Municípios, nisso estava reconhecendo sua competência para defini-las, assim como, por consequência, para dispor sobre o processo de sua apuração e seu julgamento pela Câmara Municipal. Por aí também se conclui que os Estados não têm competência para disciplinar a matéria.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> SILVA, op. cit. p. 15.

<sup>39</sup> SILVA, op. cit. p. 16.

Outra questão também pode ser ventilada, no tópico de autonomia municipal: o poder de polícia sobre a zona costeira. Na precisa observação de Sérgio Sérulo da Cunha, *as praias marítimas, o mar territorial e os terrenos de marinha, embora sendo bens da União, localizam-se, não obstante, no território de algum Município. Como parte deste território incluem-se no âmbito da autonomia municipal e da respectiva jurisdição. A população do Município, titular não exclusiva do direito de uso dessas áreas, faz delas variado proveito, com objetivo econômico ou de lazer. Elas não se prestam apenas, e eventualmente, à circulação, mas também à urbanização (no caso principalmente dos terrenos de marinha, cujo uso pode ser cedido a particular). Aqui, o Município exerce seu poder de polícia como em qualquer outra área do seu território, disciplinando as edificações, o trânsito, a higiene, lançando tributos, fiscalizando e impondo sanções; os bens e atividades do próprio Estado-Membro e da União, existentes ou desenvolvidas nessas áreas – à parte a imunidade tributária – sujeitam-se ao poder de polícia local, conforme definido em lei.*<sup>40</sup> Realmente, como acentuou o citado jurista, a ingerência municipal na denominada zona costeira, por força do interesse local e do atendimento ao critério das funções sociais da cidade, é indicativa da necessidade de se tecer regras municipais a respeito da saúde, lazer e economia nessas áreas. A oportunidade de elaboração das novas Leis Orgânicas fez com que muitos Municípios paulistas litorâneos resolvessem discutir a questão referente ao mar e às praias, sendo certo que o Município de Ubatuba fugindo a uma enumeração casuística, alça a competência do município – no tocante à faixa litorânea – à definição dos princípios gerais. O art. 175 da Lei Orgânica de Ubatuba estabelece que o Município, através de seu Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, trace *diretrizes para o gerenciamento costeiro*. E o art. 176 do referido texto legal propugna que *dentro de seu peculiar interesse é assegurada a*

*autonomia do Município sobre os terrenos de marinha e o mar territorial, resguardada a competência do Estado e da União.*

Outra importante mudança constitucional, relativa à autonomia municipal, pode ser notada no inc. III do art. 151, da Constituição Federal, que veda à União a instituição de isenção de tributos de competência estadual, distrital e municipal. Não era admissível que fosse mantida a regra constitucional anterior que autorizava a concessão de tributos municipais pela União (além de, evidentemente, tributos estaduais e de competência do Distrito Federal). No dizer de Marco Antonio Ferreira Macedo, *a competência tributária dos diversos entes federados, que ostentam o atributo da autonomia (e aí se inclui o Município), não é passível de supressão ou modificação por leis ou normas infra-constitucionais, e também não está sujeita à abolição por meio de proposta de emenda, sob pena de estarmos maculando o princípio federativo, mesmo que por via transversa.*<sup>41</sup> E, complementa o seu raciocínio, ao mencionar que *acreditamos que este tenha sido o espírito que norteou o Constituinte ao estatuir a vedação à União de instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios (art. 151, III, da Constituição da República), libertando-os, assim, da verdadeira capitis diminutio imposta pela revogada Constituição de 1967 com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1/69.* Evidentemente, tal alteração não influi somente no âmbito da autonomia municipal, porquanto, foi retirada a possibilidade da União isentar tributos estaduais e mesmo distritais. Mas nem por isso deixa de haver reforço à autonomia municipal, tal como também ocorreu relativamente ao reforço da autonomia estadual e distrital.

Verifica-se, assim, que o Município brasileiro saiu fortalecido com a Constituição de 1988, que não apenas dotou-o de competências e capacidades mais extensas do que a Carta revogada, como também, e conseqüentemente, assegurou a observância plena da autonomia municipal.

---

<sup>41</sup> MACEDO, op. cit. p. 242.



#### 4. O INTERESSE LOCAL

A despeito de não se tratar da questão central do presente trabalho, não poderíamos finalizar as considerações sobre a autonomia do Município brasileiro sem tratar do ora denominado *interesse local*, na expressão utilizada pelo art. 30, inc. I, da Constituição Federal, em virtude da íntima relação entre tais temas.

Na vigência da Constituição de 1967, com a redação fornecida pela Emenda nº 1/69, o critério adotado para definir as competências do Município era o do *peculiar interesse*. Como já lecionava Celso Ribeiro Bastos, ao comentar sobre tal expressão, *é evidente que não se trata de um interesse exclusivo, visto que qualquer matéria que afete uma dada comuna findará de qualquer maneira, mais ou menos direta, por repercutir nos interesses da comunidade nacional; interesse exclusivamente municipal é inconcebível, inclusive por razões de ordem lógica: sendo o Município parte de uma coletividade maior, o benefício trazido a uma parte do todo acresce a este próprio todo.*<sup>42</sup> Ou seja, o entendimento corrente, à época, era aquele segundo o qual *peculiar interesse* significava interesse predominantemente municipal, e não exclusivamente. Os interesses peculiares dos Municípios eram entendidos como sendo aqueles que imediatamente tocam as necessidades locais e, mediatamente, as necessidades gerais. *Peculiar interesse único dos municípios; se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que o não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios como partes integrantes da Federação brasileira, através dos Estados a que pertencem.*<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> BASTOS, op. cit. p. 120.

<sup>43</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 2ª ed., pp. 64/66.

Diógenes Gasparini, em artigo publicado, comentou que *em lugar na tradicional cláusula de peculiar interesse, configurada nas Constituições anteriores, o Constituinte de 1988 preferiu a do interesse local sem, contudo, inovar no conteúdo. A novidade ocorreu tão-só na locução. Sendo assim, o interesse local não é outra coisa senão aquele que prepondera, que sobressai quando confrontado com o do Estado-Membro ou com o da União.*<sup>44</sup> O que define, portanto, o interesse local é a predominância do interesse municipal sobre o do Estado ou da União. Outro não é o entendimento de Michel Temer, consoante o qual *doutrina e Jurisprudência, ao tempo da Constituição anterior se pacificaram no dizerem que é de peculiar interesse aquele em que predomina o do Município no confronto com os interesses do Estado e da União. Peculiar interesse significa interesse predominante. Interesse local é expressão idêntica a peculiar interesse.*<sup>45</sup> Interessante notar que incumbe ao próprio Município analisar se determinado assunto diz respeito ao interesse local, sendo que, na hipótese de dúvida, será o Poder Judiciário, ao apreciar a respectiva demanda, quem resolverá acerca da questão enfrentando-a casuisticamente.

O Ministro Carlos Mário da Silva Velloso, sem se pronunciar a respeito da questão, registra a alteração constitucional da antiga expressão *peculiar interesse*, e menciona que, *para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a Constituição restringiu a autonomia municipal e retirou de sua competência as questões que, embora de seu interesse também, são do interesse de outros entes, o que implica alargamento da competência estadual, cuja competência é residual.*<sup>46</sup> Contudo, tal entendimento não se coaduna com a *mens* constitucional que, ao contrário, teve por objetivo reforçar a autonomia municipal, inclusive reconhecendo-a em sua plenitude,

---

<sup>44</sup> GASPARINI, Diógenes. *As guardas Municipais da Constituição Federal de 1988*. In: Revista dos Tribunais 671, p. 46.

<sup>45</sup> TEMER, op. cit., p. 105.

<sup>46</sup> VELLOSO, op. cit., p. 381.

razão pela qual merece acolhida a orientação já enunciada dos juristas Michel Temer e Diógenes Gasparini.

Vale consignar que a Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, através de seus membros, após se debruçar sobre o assunto, concluiu que a locução *interesse local*, tal como prevista no texto constitucional, apenas substituiu a expressão *peculiar interesse*, porquanto o mesmo tratamento constitucional foi dado a ambas expressões nos respectivos textos: *Tudo o que for matéria do exclusivo ou peculiar interesse de Município será de sua exclusiva competência legislativa, incluindo-se aí a legislação tributária e financeira, em respeito ao princípio da autonomia Municipal*.

A *contrario sensu*, o Município não tem competência legislativa em matérias que não se refiram ao interesse local, tais como o serviço de correios, de telefonia, o transporte intermunicipal, além de polícia ostensiva ou de preservação da ordem pública.

Um assunto de interesse local, de vital importância para todos os Municípios brasileiros, é o planejamento urbanístico, já mencionado, traduzido no Plano Diretor. Note-se a ênfase dada pela Constituição Federal a respeito do tema. O art. 21, inc. IX, do texto, atribuiu competência à União para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico, estes últimos incluídos entre os instrumentos de atuação do Estado no domínio econômico (art. 174, da CF). O inc. VIII, do art. 30, do texto, por sua vez, incumbiu aos Municípios competência para estabelecer o planejamento e os planos urbanísticos para ordenação do seu território. Trata-se de competência exclusiva municipal, não permitindo interferência estadual ou federal.

A finalidade do planejamento local é o de ordenar de forma adequada o território municipal, disciplinando o uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano. Nas palavras de José Afonso, *o solo qualifica-se como urbano quando ordenado para cumprir destino urbanístico, especialmente a edificabilidade e o*

*assentamento do sistema viário.*<sup>47</sup> Tal ordenamento do território é função do Plano Diretor, que deve ser aprovado pela Câmara Municipal, tal como previsto no § 1º, do art. 182, da Lei Maior. O Plano Diretor se consubstancia no instrumento através do qual se busca efetivar o processo de planejamento urbanístico local. *Nesse contexto, a Constituição inseriu também a propriedade urbana, que fica submetida a esse processo urbanístico, nos termos do art. 182, § 2º, que subordinou o cumprimento de sua função social às exigências da ordenação da cidade expressa no Plano Diretor. É também o Plano Diretor que define critérios de utilização do pólo urbano.*<sup>48</sup> Tal conclusão se origina no disposto no § 4º, do art. 182, da Magna Carta, que faculta ao Poder Público Municipal exigir, nos termos da lei específica para a área incluída no Plano Diretor, do proprietário do solo urbano não-codificado, subutilizado ou não utilizado, que promova o seu adequado aproveitamento, sob pena de, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios, impostos progressivos no tempo, ou desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

## 5. CONCLUSÃO

Com efeito, a Constituição Federal de 1988, ao considerar que a República Federativa do Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito, formado pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, alcançou a plenitude democrática no que diz respeito à figura do Município brasileiro. A exigência de se buscar tal situação já se fazia presente, podendo ser dito que se reconheceu a existência de uma situação fática anterior, e que não mais poderia permanecer fora do campo constitucional. A Federação Brasileira, tal como formal e materialmente está estabelecida no país, se encaixa no modelo do federalismo cooperativo em que, ao invés de atuações isoladas e

---

<sup>47</sup> SILVA, op. cit. p. 13.

<sup>48</sup> SILVA, op. cit. p. 13.

individuais, a União, os Estados-Membros e os Municípios, além é claro do Distrito Federal, devem agir em colaboração mútua com prévio planejamento e análise das questões emergentes. Não há mais lugar para isolamento de qualquer um dos entes federados, porquanto a participação e atuação conjunta é requisito indispensável para se alcançar os *objetivos fundamentais* da Federação brasileira, podendo ser citados: *a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional* (o que pressupõe o crescimento local e regional), *a erradicação da pobreza e marginalização, além da desigualdade social, regional e local* e *a promoção do bem-estar geral, sem qualquer discriminação* (art. 3º, da Magna Carta). Segundo esse raciocínio, a Constituição de 1988 avançou enormemente ao assegurar a autonomia municipal em sua inteireza, como já analisado. Dentre outras conquistas alcançadas, o texto constitucional atribuiu relevância ímpar ao Município brasileiro, como nenhum outro texto até então havia feito.

A supressão da atuação dos Estados-Membros sobre os Municípios que se localizam no âmbito de suas áreas de forma abrangente e clara, foi decisiva para implantar e ao mesmo tempo garantir a autonomia municipal. Como ressalta José Afonso, ao tratar da questão relativa às infrações político-administrativas, *hoje, a situação constitucional é ainda mais favorável à autonomia municipal, já que, pelo art. 29 da Constituição Federal de 1988, os Municípios adquiriram até aquele poder institucional que lhes faltava nos regimes constitucionais anteriores, de modo que nem o legislador estadual poderá mais legislar sobre o assunto, que passou inteiramente para a competência das leis orgânicas dos Municípios de modo que as infrações político-administrativas de prefeitos e vereadores não constar delas, de sorte que a promulgação da Constituição de 1988 teve o efeito de liquidar de uma vez por todas com a discutível validade dos dispositivos em causa do referido Decreto-Lei, que ficaram revogados por contrastar com suas normas.*<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> SILVA, op. cit., p. 14.

Não é demais lembrar que a soberania continua ínsita à União, posto que a existência da Federação pressupõe a autonomia política, administrativa, e financeira dos demais entes federados, mas sem o poder soberano. A soberania é privativa da Nação e própria da Federação, estando a cargo apenas da União. Acentue-se, nesse particular, que a relação Estado-Membro-Município passa, com a Constituição atual, a ser semelhante ao relacionamento mantido entre a União e o Estado-Membro, tomadas, é claro, as suas devidas proporções. E, da mesma forma houve alteração na relação União-Município como efeito prático e imediato do crescimento da autonomia municipal. A supressão da faculdade da União isentar tributos municipais, tal como existia na ordem constitucional passada, é exemplo claro dessa mudança. Evidentemente, somente pode isentar aquele titular do poder de instituir e exigir o tributo, a despeito do sistema constitucional anterior. Desse modo, e aqui não se fala em descentralização, o atual texto corrigiu uma distorção jurídico-constitucional que nunca deveria ter ocorrido. Nessa área, também houve reforço à autonomia estadual e distrital, como analisado.

A evolução do homem e da própria sociedade com a transformação, criação e extinção de relações de variadas espécies, impõe um constante aprimoramento dos organismos, institutos e remédios jurídicos. A questão urbanística, por exemplo, vem sofrendo específica e cuidadosa análise e pesquisa, por força dos efeitos jurídicos e materiais que produz. E, nessa área, a atuação dos Municípios é de fundamental importância tal como reconheceu a Constituição da República. Mais uma vez, aqui, imprescindível era a existência e a garantia da autonomia municipal. A problemática ambiental, o ordenamento do território urbano com o parcelamento, ocupação e utilização do solo, a questão tributária, a matéria relativa à zona costeira, enfim, assuntos já referidos têm íntima ligação com a questão da autonomia municipal. Despiciendo se faz repetir as considerações já feitas no curso do trabalho acerca de tais pontos.

A simples verificação de que o Município sofreu um tratamento mais pormenorizado do atual texto constitucional do que em qualquer outro passado, é indicativa da importância dessa

entidade estatal integrante da Federação, dotada de autonomia política, legislativa, administrativa e financeira. Ou seja, o fortalecimento dos Municípios feito pela Constituição conferiu-lhes posição de destaque no sistema federativo nacional, e tal constatação merece ser mantida para o aperfeiçoamento das entidades e instituições nacionais, para se alcançar, com o trabalho conjunto nas três esferas governamentais federadas, os objetivos e as finalidades da República Federativa do Brasil.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraiva, 10 ed. Ed. At., 271 p., 1988.

BARRETO, Maria Sylvia Ribeiro Pereira. *O Município e a questão ambiental*. In: Revista dos Tribunais 670, pp. 231/237, 1991.

CUNHA, Sérgio Sérulo da. *Município: Poder de Polícia sobre a zona Costeira*. In: Revista dos Tribunais 686, pp. 269/273, 1992.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Auto-Organização do Município*. In: Revista de Direito Público 37, p. 297.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraiva, 14ª ed., p. 339, 1985.

GASPARINI, Diógenes. *Os Guardas Municipais na Constituição Federal de 1988*. In: Revista dos Tribunais 671, pp. 46/53, 1991.

MACEDO, Marco Antonio Ferreira. *Breves Reflexões Acerca da Competência Tributária Municipal*. In: Revista dos Tribunais 683, pp. 241/244, 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo, RT, 14ª ed., Ed. Atual., 1989, 701 p.

\_\_\_\_\_. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo, RT, 2ª ed.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo, RT, 5ª ed., Ed. Atual, 751 p., 1989.

\_\_\_\_\_, *Inovações Municipais na Constituição de 1988*. In: Revista dos Tribunais 669, p. 10/18, 1991.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. São Paulo, 6ª ed., Ed. Amp., 216 p., 1989.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *Temas de Direito Público*. Belo Horizonte, Del Rey, 552 p., 1994.